

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SETOR LITORAL

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL: A QUESTÃO SOCIAL PELA
PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR

CARLA DE SOUZA

**FINANCIAMENTO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL (SUAS): DIRECIONAMENTO PARA
ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA MUNICIPAL
NO LITORAL PARANAENSE.**

Matinhos, 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SETOR LITORAL

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL: A QUESTÃO SOCIAL PELA
PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR

CARLA DE SOUZA

**FINANCIAMENTO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL-SUAS: DIRECIONAMENTO PARA ORGANIZAÇÃO
DA GESTÃO FINANCEIRA MUNICIPAL NO LITORAL
PARANAENSE.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como pré-requisito parcial para a obtenção de
título no Curso de Especialização em Serviço
Social: a Questão Social pela perspectiva
interdisciplinar, da Universidade Federal do
Paraná – Setor Litoral.

Orientadora: Prof^a. Jussara Rezende Araújo

Matinhos, 2010

CARLA DE SOUZA

**FINANCIAMENTO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL (SUAS): DIRECIONAMENTO PARA
ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA MUNICIPAL
NO LITORAL PARANAENSE.**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Serviço Social: a Questão Social pela perspectiva interdisciplinar pela Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral.

Matinhos, 06 de novembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA

Depois teremos que pensar quem será a sua banca!

Prof^ª. Jussara Rezende Araújo
Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral
Orientadora

Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral

Aos meus pais, pelo incentivo e dedicação

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por me permitir chegar até aqui e pela família com a qual me presenteou.

Ao meu pai (Celso) e minha mãe (Elza), que me proporcionaram a oportunidade de estar hoje concluindo este trabalho. Pelo apoio em todos os momentos desta e de outras caminhadas, por todas as ocasiões que a mim dispensaram carinho, atenção, até mesmo as consolações nas horas de angústia. Aos meus pais que me deram a vida e me ensinaram a vivê-la com dignidade, não bastaria um obrigado. A estes personagens que iluminaram os caminhos obscuros com afeto e dedicação para que os trilhasse sem medo e cheio de esperanças, não bastaria um muito obrigado. A vocês, que se doaram inteiros e renunciaram aos seus sonhos, para que, muitas vezes, eu pudesse realizar os meus, não bastaria apenas um agradecimento, mais a vocês pessoas tão importante para mim expresso não somente neste momento mais, em todos os momentos a minha gratidão por tudo que fizeram por mim.

*“Passei a minha vida tentando corrigir
os erros que cometi na minha ânsia
de acertar. Ao tentar corrigir um erro,
eu cometia outro. Sou uma culpada
inocente”.*

Clarice Lispector

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo realizar a análise e orientação que venha contribuir na resolução das dificuldades apresentadas pelos municípios do litoral paranaense no que se trata da constituição e organização do Fundo Municipal da Assistência Social, tendo como questão de fundo o fortalecimento do debate sobre financiamento da Política de Assistência Social. No desenvolvimento deste trabalho relata-se uma perspectiva histórica das políticas sociais, focalizadas em um sentido de totalidade, como sendo um mecanismo de articulação econômica e política. Aborda-se a gestão da Política de Assistência Social e seu planejamento, ainda ressalta-se o monitoramento como parte integrante do processo de gestão, este de forma sistemática e continua. Tendo ainda a abordagem do Fundo Municipal de Assistência Social e definições acerca da constituição do mesmo, assim parte do entendimento que o processo de planejamento das políticas sociais públicas, tem o financiamento como item fundamental, através deste expressa-se os recursos disponíveis, sejam eles para a manutenção ou investimentos voltados à assistência social. Contudo, o financiamento é detalhado no processo de planejamento através do orçamento. Sendo assim, o planejamento é um estudo e estabelecimento de diretrizes e metas que deverão orientar a gestão financeira da política, onde a gestão financeira dos fundos cabe ao órgão responsável pela coordenação da referida política na respectiva esfera de governo, no entanto a gestão do FMAS é de responsabilidade do município, é importante salientar que este fundo é uma instância de financiamento da política social pública. A partir dos pressupostos já indicados formulou-se uma orientação que vem a direcionar os municípios na elaboração do FMAS.

Palavras-Chave: Financiamento, Assistência Social, Fundo Público

LISTA DE ABREVIATURA

CF – Constituição Federal

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

DAS – Departamento de Assistência Social

DDI – Divisão de Desenvolvimento Integrada

DGM – Divisão de apoio a Gestão Municipal

FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

IGD – Índice de Gestão Descentralizado

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

PBF – Programa Bolsa Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SETP – Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social

SIPEAS – Sistema de Informação da Política de Assistência Social

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TCU – Tribunal de Contas da União

UFPR – Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 POLÍTICAS SOCIAIS: ESTRUTURAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.....	15
2 PROCESSO HISTÓRICO DA NORMATIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	25
3 GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	30
3.1 FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	32
3.2 PROCESSO DE MONITORAMENTO DA GESTÃO MUNICIPAL NO PARANÁ	36
3.3 FINANCIAMENTO DA GESTÃO NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE.....	38
3.4 PROCESSO DE ANÁLISE.....	39
3.5 ORIENTAÇÃO AOS MUNICÍPIOS	41
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS.....	51

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema o “Financiamento no Sistema Único de Assistência Social (SUAS): direcionamento para organização da gestão financeira municipal no litoral paranaense”. O interesse pelo tema surgiu durante a atuação profissional na Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP), no Departamento de Assistência Social (DAS), que tem por finalidade coordenar a Política de Assistência Social no Estado do Paraná.

O DAS está dividido em dois departamentos o de Divisão de Desenvolvimento Integrado (DDI) e de Divisão de apoio a Gestão Municipal (DGM), que em por finalidade prestar assessoramento técnico aos 399 municípios paranaense, por meio dos escritórios regionais da SETP, totalizando 18 escritórios sendo eles: Cascavel, Campo Mourão, Curitiba, Cianorte, Cornélio Procopio, Foz do Iguaçu, Francisco Beltrão, Guarapuava, Irati, Ivaiporã, Jacarezinho, Londrina, Maringá, Paranavaí, Pato Branco, Ponta Grossa, Umuarama e União da Vitória; como forma de viabilizar o desenvolvimento de ações e serviços que atendam as demandas locais na área de assistência social. Para responder as atribuições destas divisões, são necessárias práticas interdisciplinares que estabelecem trabalhos específicos do ponto de vista técnico e político. Sendo, o Serviço Social uma destas profissões interventivas, que trabalha na implantação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas sociais, planos, programas e projetos, do âmbito estadual e federal.

O Estado tem uma forte relação com a própria construção de políticas públicas e elas, por sua vez, nos diferentes períodos históricos se constituem em instrumentos de uma determinada visão de desenvolvimento. Pode-se afirmar que a ação do Estado frente à sociedade, através das políticas públicas, é orientada por uma determinada concepção de desenvolvimento e um “modelo” a ela associado.

A análise do processo histórico da política social brasileira revela, de forma contundente, que foi demarcada por características específicas de cada conjuntura, sendo reformulada e direcionada em cada contexto, de acordo com a realidade do país. Destaca-se o fato de que, nesta trajetória o plano econômico sempre foi privilegiado em detrimento ao social. Contudo, entende-se que as políticas sociais possuem um histórico voltado para a ajuda e a benesse, que refletem um caráter fragmentado e focalista, traços ainda marcante na atualidade.

As políticas sociais têm sido ao longo da história brasileira, o principal mecanismo de negociação de direitos entre o capital e os trabalhadores diante da questão social. Todavia, as ações construídas não foram voltadas para seus aspectos causais, uma vez que elas expressavam a contradição entre o capital e o trabalho e, portanto, eram oriundas do próprio modo de produção. A atuação do Estado através das políticas sociais tem sido ao longo da história marcada por uma intervenção individualista e moralista.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, instituiu-se um reordenamento nas relações socioinstitucionais nas políticas públicas passando a ancorar-se na parceria entre Estado e sociedade. Contudo a gestão social como parte do Estado “tem, com a sociedade e com os cidadãos, o compromisso de assegurar, por meio das políticas e programas públicos, o acesso efetivo a bens e serviços e riquezas da sociedade” (CARVALHO, 1999, p.15).

Justifica-se a importância deste trabalho, pois se identificou a dificuldade de entendimento a respeito do financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como da criação e organização do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), que até o final de 2010 deverá estar organizado nos municípios, para que os mesmos não percam o repasse de recursos federais, não impedindo desta forma a efetivação de ações que venham a atender as necessidades apresentadas pela demanda do município. Sendo assim, vale destacar que a efetivação do FMAS corresponde a uma das primeiras e principais exigências para a consolidação da política de assistência social.

A Assistência Social é uma política de Seguridade Social, não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado. Está prevista na Constituição Federal de 1988 nos artigos 203 e 204, onde o último faz referência ao financiamento dessa política, a qual deverá se dar com recurso do orçamento da Seguridade Social.

Contudo, a realização deste trabalho pautou-se no entendimento que o processo de planejamento das políticas sociais públicas, tem o financiamento como item fundamental, através deste expressa-se os recursos disponíveis, sejam eles para a manutenção ou investimentos voltados à assistência social.

No que se refere ao financiamento este é detalhado no processo de planejamento através do orçamento daquilo que se pretende realizar. Sendo assim, o planejamento é um estudo e estabelecimento de diretrizes e metas que deverão orientar a gestão financeira da política, em que a gestão dos fundos, cabe ao órgão responsável pela coordenação da referida política na respectiva esfera de governo, no entanto a gestão do FMAS é de responsabilidade do município, vale salientar que este fundo é uma instância de financiamento da política social pública.

O objetivo do estudo aqui apresentado é o de analisar o funcionamento do FMAS dos sete municípios que compõem o litoral paranaense (Matinhos, Guaratuba, Guaraqueçaba, Morretes, Pontal do Paraná, Antonina, Paranaguá), a fim de identificar suas dificuldades, podendo assim construir uma orientação que venha contribuir para o efetivo funcionamento dos respectivos fundos.

Através do objetivo já apresentado, foram delimitados alguns objetivos específicos que nortearam a pesquisa, em um primeiro momento se buscou identificar os municípios que possuem o fundo constituído e quais destes estão em funcionamento, já no segundo momento conhecer os problemas que impediram a regularização deste instrumento que compõem a gestão municipal da assistência social.

Para desenvolvimento do tema o referencial teórico está consubstanciado em três momentos. Objetivando abordar de forma sucinta o processo histórico das políticas sociais, busca-se, neste primeiro capítulo, demonstrar os eixos mais relevantes destas conjunturas, caracterizando o redirecionamento da política social Brasileira. Contextualiza a conquista dos direitos civis, políticos e sociais, enfatizando as políticas que asseguram direitos; nas suas diversas formas, características e natureza, que se difere em determinados momentos históricos da organização social, econômica e política do país. Sob este aspecto focalizaram-se as políticas sociais em um sentido de totalidade, como sendo um mecanismo de articulação econômica e política, levando em consideração as lutas de classe. A política social está intrínseca ao processo estatal de alocação e distribuição de valores (econômicos, políticos, sociais e culturais), refletem a direção política e o padrão de desenvolvimento sócio-econômico que se pretende imprimir, em que as respostas ofertadas às demandas sociais marcam a direção da política social.

No segundo capítulo apresenta-se uma aproximação do processo de normatização da Política de Assistência Social, que foi regulamentada através da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), e por consequência trouxe diversas alterações à respeito das políticas sociais no Brasil, posteriormente os princípios da LOAS foram concretizadas através da instituição da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS). No que tange a Política Nacional de Assistência Social esta foi criada com o objetivo de prover serviços, programas, projetos e benefícios, referente a cada modalidade de proteção social (básica e especial) com foco central na família, indivíduos e grupos que dela necessitarem.

No terceiro capítulo apresenta-se o entendimento de gestão social, e sua relação com a gestão das demandas e necessidades focalizadas pelos cidadãos, campo em que se encontram diversos interesses inerentes à sociedade, tendo como eixo norteador o efetivo acesso aos

bens, serviços e riquezas societárias, através da equalização da distribuição dos recursos públicos oriundos da riqueza socialmente produzida. Sua operacionalização é expressa por meio de planejamento social e da participação dos sujeitos políticos. Neste sentido constituem ainda parte deste capítulo o tema sobre FMAS que por sua vez, é uma das condições para repasses de recursos financeiros fazendo-se assim parte integrante do planejamento municipal, e descreve ainda o processo de monitoramento que foi baseado nas exigências estabelecidas pelo Política Nacional de Assistência Social e que neste trabalho serviu como instrumento, de investigação para atingir o objetivo proposto, entendendo este processo como algo sistemático e contínuo de acompanhamento de indicadores e de execução de ações, no Estado tem como finalidade principal subsidiar a tomada de decisão, a identificação, solução e redução dos problemas, bem como direcionar a gestão do SUAS, por fim, neste capítulo encontra-se a orientação construída que tem por finalidade contribuir na adequação e constituição do FMAS, a partir das dificuldades apresentadas.

O presente trabalho será realizado a partir de uma pesquisa exploratória, bibliográfica e documental de caráter qualitativo.

A pesquisa exploratória tem como princípio proporcionar maior familiaridade com o problema, tendo em vista a torná-lo mais explícito. Com isso, decidiu-se realizar um estudo exploratório nos documentos oficiais referente a constituição do FMAS. Para se ter uma noção quantitativa deste contingente, foi realizada uma análise inicial em todos os documentos encontrados que de alguma forma se referiam ao financiamento e ao FMAS que totalizaram 18 documentos. O objetivo dessa pesquisa foi classificar documentos que descresem sobre estrutura e funcionamento do fundo em questão. No entanto foram definidos como objeto da análise três documentos, em que estes emanam orientações gerais pelo nível federal para todos os Estados brasileiros, no sentido de estabelecer diretrizes básicas para a constituição do fundo

A pesquisa qualitativa foi definida pela capacidade de aprofundar “o mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações médias e estatísticas” (MYNAYO, 1998, p. 22). Na pesquisa qualitativa a real importância é a profundidade e qualidade com que os dados são analisados pelo pesquisador. Uma característica típica da pesquisa qualitativa é não haver uma proposta rigidamente estruturada que deve ser seguida no decorrer da pesquisa.

Outro recurso utilizado foi a pesquisa documental, relevante para a análise dos documentos selecionados, que compreenderá a base empírica da pesquisa. A pesquisa

documental possibilitou, análise de documentos que se relacionavam ao problema, ao tema e sub-temas conexos do trabalho de conclusão de curso.

A pesquisa bibliográfica de artigos científicos e livros será utilizada como metodologia para subsidiar o conhecimento relativo à gestão social, políticas sociais e financiamento público, com intuito de realizar uma revisão teórica das discussões relacionadas ao tema. Através desse instrumento há possibilidade de conhecimentos mais amplos e relevantes para a pesquisa.

Algumas conclusões encerram este trabalho, e com elas se pretende espelhar, de forma mais objetiva, alguns dos principais resultados a que se pode chegar com a pesquisa acadêmica desenvolvida. Além disso, essa pesquisa pretende fortalecer a atitude investigativa dos profissionais da área e acadêmicos, e que estas possam contribuir para a reformulação e construção de materiais científicos que venham a contribuir com o tema em questão.

1 POLÍTICAS SOCIAIS: ESTRUTURAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

As políticas públicas são constituídas por políticas de ordem social e econômica que foram organizadas durante o desenvolvimento da ordem burguesa. Tem por finalidade primeira a efetivação de direitos civis, políticos e sociais coletivos e a distribuição de bens e serviços, envolvendo relações de reciprocidade e antagonismo entre as classes. O Estado tem uma forte relação com a própria construção do conceito de políticas públicas e elas, por sua vez, nos diferentes períodos históricos, se constituem em instrumentos de uma determinada visão de desenvolvimento. Podemos afirmar que a ação do Estado frente à sociedade, através das políticas públicas, é orientada por uma determinada concepção e um “modelo” a ela associado.

No Brasil, historicamente, as políticas sociais estiveram submissas às necessidades políticas econômicas, por servirem aos interesses das elites e do processo de produção capitalista. Isto é, a política social sempre ocupou um lugar subordinado nas estratégias de desenvolvimento e no próprio Estado. Houve uma considerável mudança no campo das políticas sociais mesmo no período da ditadura militar, onde se percebeu uma alteração na configuração de políticas nacionais e da inegável expansão de programas e gastos sociais públicos, sobretudo durante o regime militar, a política social sempre foi subordinada à política econômica.

A política social no Brasil se desenvolveu em três momentos políticos distintos. O primeiro pode ser denominado como:

“período de controle da política, correspondendo à ditadura de Getúlio Vargas e o populismo nacionalista, com influência para além da sua morte em 1954; o segundo período, de política do controle, cobrindo a época da instalação da ditadura em 1964 até a conclusão dos trabalhos da Constituinte em 1988” (VIEIRA, 1997, p.68).

Na década de 1930 com o Governo de Getúlio Vargas, as políticas sociais tinham a finalidade de regular os “danos” causados pelo processo de industrialização e o crescente desenvolvimento econômico, que ocasionou um agravamento nas condições de vida da sociedade.

Segundo Iamamoto (2005, p.235), “o Estado busca de diversas formas incentivar as indústrias básicas [...] que viabilizem a expansão do setor industrial, organizando o mercado de trabalho”. Período este, marcado por um cenário de transformações no papel do Estado

para proposições de alterações no campo das políticas sociais, período conhecido como desenvolvimentista, tendo uma proposta voltada ao aumento da industrialização.

“A pressão pela ampliação da cidadania social torna necessário algo como uma renegociação periódica de um Contrato Social, através do qual o Estado procura a integração e mobilização controlada dos trabalhadores urbanos pela incorporação progressiva e falsificação burocrática de suas reivindicações e aspirações”.
Iamamoto (2005, p.239)

No período pré-revolucionário o enfrentamento da questão social¹ se torna uma necessidade, as políticas sociais, então iniciadas, almejavam regular o conflito surgido no novo processo de desenvolvimento econômico e social, apresentando de um lado uma elite operária qualificada e integrada ao trabalho moderno; e de outros trabalhadores com vínculos empregatícios precários, que tornavam impraticável uma integração econômica e social. Sendo assim, o Estado estrutura políticas para atender os trabalhadores ainda que minimalistas, conforme salienta Iamamoto (2005, p.239), “o usufruto de uma legislação minimamente protetora do trabalho estará, assim, teoricamente condicionada ao atrelamento do movimento operário ao aparelho de Estado ...”

No entanto, o Estado garantia apenas parcialmente as políticas sociais aos trabalhadores, e de certa forma interferia nas possibilidades de organizações políticas para maiores reivindicações, afinal havia grande intensificação das relações de trabalho, que eram mantidas pelo Estado para que fosse possível defender os interesses da elite industrial, tendo as políticas sociais como forma de amenizar os efeitos do capitalismo monopolista.

Com a Constituição de 1937, foram difundidas algumas responsabilidades sociais para o Estado, no que se trata das políticas sociais foram instituídas a assistência médica e sanitária a trabalhadores e gestantes. Já no campo da assistência social especificamente, foram criados serviços de socorro às famílias de prole numerosas, proteção à infância e a maternidade e regulamentação do trabalho infantil.

Não tem havido, pois, política social desligada dos reclamos populares. Em geral o Estado acaba assumindo alguns destes reclamos, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as

¹ É um conjunto de problemas que emanam do conflito entre capital e trabalho. Ou seja, conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a preocupação social é cada vez mais coletiva, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada monopolizada por uma pequena parte da sociedade. Essa questão assentou-se basicamente quando na tomada de consciência, por parte de crescentes parcelas da sociedade, de um conjunto de “novos” problemas vinculados às condições modernas de trabalho urbano e o pauperismo como um fenômeno socialmente produzido. (Nota de aula de Oficina de Formação Profissional I, PUC-PR 14/03/2005).

reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente no momento. Adotar bandeiras pertencentes à classe operária, mesmo quando isso configure melhoria nas condições humanas, patenteia *também* a necessidade de manter a dominação política (VIEIRA, 1997, p 144).

Os movimentos sociais que contestavam as condições sociais de vida e reivindicavam melhorias, através de lutas tiveram grande destaque neste período e influenciaram nas primeiras mudanças do Estado no que se trata dos direitos sociais no Brasil.

As políticas sociais, dessa época, porém, contemplavam um caráter fragmentado e emergencial, servindo prioritariamente como um método de controle por parte do Estado, que incorporava e concedia parcialmente e de forma controlada as reivindicações dos movimentos sociais. Sendo assim, pode se afirmar que as políticas sociais surgem por duas razões, à primeira pela reivindicação dos movimentos sociais, organizados na época por grande parte da classe operária, que, por meio de manifestações e pressões diretamente ao Estado, solicitavam melhorias em suas condições de vida; a segunda seria a concessão por parte do Estado a fim de evitar uma revolução ou a construção de uma nova sociedade fora dos trâmites capitalistas.

No período de 1945 e 1964 tem-se o início da democracia populista no Brasil, que possui um caráter autoritário mais com traços burocráticos, suas características eram pautadas ainda no Estado Novo, que moldava possibilidade de relacionamento entre Estado e sociedade civil organizada, as relações políticas democráticas eram tuteladas pelo Estado.

A tutela do Estado sobre os movimentos sociais e as formas de representação das classes populares, no entanto não impediram novas formas de manifestações em prol de melhores condições de vida por novos grupos com organizações políticas. Os movimentos sociais que emergiram neste período lutavam em favor de atendimentos não apenas em favor das demandas emergenciais, mas também por transformações mais consistentes na condição de vida social da sociedade como um todo. Reivindicações estas que o Estado populista não conseguiu absorver por completo, pois havia uma incapacidade em responder com eficácia às solicitações, afinal os movimentos que emergiam estavam fora de seu controle político.

A dificuldade de incorporação das solicitações se devia ao fato de, que no contexto populista, as ações de políticas sociais possuíam um caráter pontual, em que benefícios sociais eram oferecidos sem que constituíssem em novos direitos sociais, bem como em políticas permanentes ou de longa duração.

A falta de consistência em suas ações, fez com que o Estado populista se caracterizasse como burocrático, gerando um particularismo através da forma com que se colocavam em prática as políticas sociais.

Na ditadura militar pós-64 o país viveu mais um processo de *modernização conservadora*, talvez o último suspiro nessa modalidade marcante do desenvolvimento nacional: industrialização e urbanização acelerada, e modernização do Estado brasileiro inclusive com a expansão de políticas sociais centralizadas nacionalmente. Esse processo que representou um salto adiante foi conduzido pela lógica de “deixar crescer o bolo para depois dividir”, segundo a conhecida frase de Delfim Neto, então responsável pela política econômica. O que se assistiu de verdade foi o acirramento das contradições sociais no país, com a radicalização das expressões da questão social (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p 15).

A partir de 1964, houve profundas mudanças relacionadas a estruturas institucionais e financeiras. As políticas sociais perdem seu caráter populista, assumindo uma característica compensatória, na tentativa de diminuir os impactos das desigualdades geradas pelo conflito capital e trabalho; possuindo também outro caráter este produtivista, em que as políticas estavam voltadas para a contribuição e desenvolvimento do país, mas mantinham uma forte repressão aos movimentos sociais, este modelo vigorou até 1970.

As políticas sociais devem ser entendidas além das garantias de acessos a bens e serviços. Contudo, são mecanismos de realização de direitos de cidadania, foram estratégias fundamentais de expansão do Estado Social e do crescimento econômico no período conhecido como os “anos de ouro” do capitalismo, entre as décadas de 1940 e 1970, sob os auspícios da regulação econômico-social de matriz keynesiana-fordista.

Posteriormente, a época foi marcada por ações meritocráticas, principalmente na área social, a definição das políticas sociais era realizada por grupos específicos escolhidos conforme seu grau de participação na constituição do sistema, acabando assim por reforçar as desigualdades já existentes.

Nestes períodos apresentados é possível perceber que “a política social compõe-se e recompõe-se, conservando em sua execução o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as reivindicações e até as pressões da sociedade” Vieira (1997, p 68). O surgimento das políticas sociais no Brasil deve ser entendido não apenas como um interesse estatal, mas também como conquistas realizadas através de lutas e reivindicações populares.

A partir de 1970 houve um esgotamento no modelo do fordista-keynesiano, ocorrido pela mundialização do capital, que passou a exigir novos processos, introduzem novas

tecnologias e formas de trabalhos flexíveis para melhor adaptação das demandas ao mercado. Desafios de diversas dimensões foram “lançados”, incluindo o de formulação e aplicação de políticas de cunho social que possuíssem caráter universalizante. Porém, como em outros momentos da história, eram necessárias políticas sociais hábeis, inclusivas e adequadas, para atender a demanda da classe trabalhadora.

O Estado mediante ao ideário neoliberal já instituído, reduz a sua capacidade de intervenção na vida social, pois o modelo neoliberal necessita da liberdade de mercado, por conseguinte a reestruturação produtiva preocupava-se em garantir apenas a continuidade da acumulação capitalista, desprezando as condições de sobrevivência dos trabalhadores.

No Brasil, ao iniciar-se a construção de um sistema de proteção social, próximo ao chamado Estado de Bem-Estar Social, através da implementação da Constituição de 1988, assistia-se nos países centrais, em 1980 a um movimento de reforma de caráter neoliberal do Estado, de um modo geral e do aparato de Bem-Estar Social. Opção que teve conseqüências perversas e praticamente irreversíveis para a estrutura social brasileira, sob todos os seus aspectos – emprego, condições e relações de trabalho, padrão de consumo, padrão de vida, proteção social.

Nesse sentido, ao longo dos anos 1980 e 1990 ocorrem profundos avanços institucionais e legais na área social, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, considerada como um marco histórico para a área em questão. Contudo, esses avanços vão sendo barrados pelo plano econômico adotado, que se enquadra na receita neoliberal de abertura, de concorrência, de estabilidade macroeconômica e do equilíbrio das contas públicas, acarretando certo desvio em relação ao sistema de proteção social de caráter público e de acesso universal.

No Brasil o sistema de instaurado de políticas sociais, estava subordinado às instituições políticas e econômicas nacionais, desenvolveu-se marcado pelo papel hegemônico que o modelo de desenvolvimento conservador desempenhou na trajetória brasileira: ao invés de respostas políticas apropriadas às demandas dos movimentos sociais organizados, as políticas sociais brasileiras caracterizaram-se, de modo geral, como elementos periféricos no sistema de repressão aos movimentos sociais e de controle social que a burguesia nacional logrou empreender ao longo da recente história nacional.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conforme Vieira (1997, p 68), inicia-se o terceiro período da política social no Brasil definida por ele como, “política social sem direitos sociais”; em que há uma gama de políticas sociais para serem executadas, mas algumas ficam apenas no texto da Constituição sem serem praticadas e até mesmo

regulamentadas, ou seja, direitos ainda não efetivados. A Constituição Cidadã institui um reordenamento das relações socioinstitucionais nas políticas públicas, passando a ancorar-se na parceria entre Estado e sociedade que “tem, com a sociedade e com os cidadãos, o compromisso de assegurar, por meio das políticas e programas públicos, o acesso efetivo a bens, serviços e riquezas da sociedade. Por isso mesmo, precisa ser estratégica e consequente” (CARVALHO, 1999, p.15).

A Constituinte trouxe avanços para o Brasil como: universalização de acessos, equidade, descentralização, mecanismos de democratização das informações, viabilização da participação, ampliando consideravelmente os direitos sociais e políticos, estabelecendo novas bases de relações trabalhistas e novas relações entre sociedade e Estado. Em contrapartida o novo texto ocasionou as desmobilizações/ desresponsabilização estatal, administração política dos conflitos e redefinição de critérios de seletividade. Inicialmente o fato da descentralização acabou fazendo com que o Estado se auto desrenposabilizasse das políticas públicas, passando assim parte desta responsabilidade para a sociedade civil que, não estava preparada para assumir este papel, como também pela visão crítica do debate, em que a sociedade civil mobilizar e fiscalizar as ações do Estado e não substituí-lo.

As políticas sociais passaram a ser auto-financiadas e distribuídas de maneira particularizadas, reduzindo os beneficiários, fragilizando o princípio de universalidade. Cabe também destacar que a descentralização estendeu um alto poder de decisão para os municípios, o que passa a ser algo preocupante, afinal há ainda uma cultura, em determinadas regiões, patrimonialistas e conservadoras que utilizam políticas públicas como forma de caridade e benesse, descaracterizando o direito do cidadão e o papel do Estado.

[...] política social neoliberal a aquela política que nega os direitos sociais, que garante o mínimo de sobrevivência aos indigentes, que exige contrapartida para o gozo dos benefícios, que vincula diretamente o nível de vida ao mercado, transformando-o em mercadoria (VIEIRA, 1997, p 70).

No contexto neoliberal, a prioridade torna-se a liberdade econômica e o mercado passa a regular as relações sociais. Ocorre assim um enfraquecimento do Estado intervencionista, consequência de um modelo com ótica voltada ao alto desenvolvimento tecnológico e uma sociedade cada vez mais individualista voltada para o consumo. Com a intervenção estatal focada no capital, as classes dominantes acabam por determinar as políticas sociais do país.

Para que seja possível entender as políticas sociais em um sentido mais amplo, é preciso ter uma perspectiva de totalidade, levando assim em conta suas funções, sendo estas, sociais, econômicas e políticas.

Conforme Pastorini, a sua função econômica:

[...] contribui para o barateamento da força de trabalho mediante a socialização dos custos de sua produção. [...] têm como um dos seus objetivos principais contribuir com a reprodução da força de trabalho. Mas elas são financiadas com recursos públicos, provenientes dos impostos (principalmente indiretos) pagos pela população; é assim que, no processo de produção, todos, e não só aqueles que são mais favorecidos, subsidiam e contribuem para a produção dos recursos que serão direcionados à sobrevivência dos trabalhadores e suas famílias (1997, p. 89).

Assim, o Estado mantém o controle sobre os trabalhadores e sua subordinação ao sistema do capitalismo que reproduz as desigualdades sociais através dos processos de produção e da exploração da força de trabalho.

A Constituição Federal de 1988 propiciou possibilidade de a sociedade civil passar a participar das decisões do Estado, no que se trata de políticas públicas. Onde através da disso,

Obtém-se uma maior integração dos setores subalternos à vida política e social e, portanto, à ordem sócio-econômica, estabelecendo assim padrões de participação, instâncias onde participar etc., o que não faz mais do que limitar a real participação, ao mesmo tempo em que elimina e gera uma maior adaptação à ordem estabelecida, obtendo-se dessa forma, um sentimento de pertencimento e lealdade dos sujeitos para com o sistema do qual eles mesmos formam parte e sobre o qual eles “decidem” (PASTORINI, 1997, p 90).

Porém a maior participação passa a ser da sociedade civil organizada que, em detrimento dos seus interesses, a princípio defenderão aquilo que os convém. Isso acaba por ser mais um meio de controle as reivindicações da população por parte do Estado, mesmo tendo essa sociedade tenha tal espaço de discussão. A participação da sociedade no Estado mostra um dos grandes avanços alcançados com a Constituição Federal de 1988, passando a ter um caráter mais democrático ainda que o Estado utilizasse isto a seu favor.

Pastorini (1997, p 88) define a função social como sendo:

[...] geração de certa redistribuição dos recursos sociais, por um lado prestando serviços sociais e assistenciais e, por outro, outorgando um complemento salarial às populações carentes. [...] essa função social mascara e encobre as essenciais funções que as políticas sociais desempenham no mundo capitalista ao se apresentarem, perante os indivíduos, como mecanismos institucionais tendentes a diminuir as desigualdades sociais, redistribuindo seus escassos recursos num sentido contrário ao do mercado: aquele que tem menos será o que mais receberá das políticas sociais. Mas este sistema de solidariedade social não é outra coisa senão a superfície, a ponta

de um iceberg que encobre e oculta o centro da questão; que neste caso, as suas funções política e econômica (PASTORINI, 1997, p 88).

Grande parte da população não vê as políticas sociais como um direito do cidadão e dever do Estado, e tampouco pouco como uma maneira de encobrir diversas mazelas causadas pelo sistema capitalista, como uma forma de redução dos gastos na reprodução da força de trabalho, pois a entendem como um modelo de “redistribuição”, realizada em sua grande parte em formato de bens e serviços. Afinal não se deve pensar uma política social como uma ação redistributiva, mas vinculadas a concretização dos direitos, sendo respostas as necessidades humanas que naturalmente não são satisfeitas.

Compreende-se que as políticas sociais apresentam configurações variadas características, cuja natureza é determinada pelo tipo de governo predominante em determinado contexto social, político e econômico. Mas é importante que não se entenda as políticas sociais apenas como meras concessões por parte do Estado, uma vez que, houve muitas lutas conflitivas das classes sociais para que hoje estas políticas passassem a ser um direito do cidadão, ainda que com algumas restrições e limites.

No Brasil, durante o período do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), a alternativa do Estado em tentar reduzir as desigualdades sociais, frente ao modelo de desenvolvimento econômico neoliberal de redução do investimento do governo nos setores sociais, foi à criação das políticas de ações afirmativas. Diante da polêmica de como coordenar as ações do Estado em busca da justiça social o modelo meritocrático de disputa e alcance individual, tem sido alternados com novas perspectivas sociais que privilegiam as diferenças socioculturais em oposição ao universalismo como forma de alcance à igualdade de oportunidades.

No que tange a assistência social brasileira, este governo foi marcado pela aprovação e promulgação da Lei nº 8.742, de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que vem regular os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, no quesito assistência social organizando e norteando as ações e competências da área.

De acordo com Montano (2001), o projeto neoliberal, oferece três tipos de respostas à questão social:

- a) precarização das políticas sociais estatais - focalização do atendimento á população;
- b) remercantilização dos serviços sociais – onde os serviços são transferidos para o mercado e vendidos ao consumidor;

c) refilantropização das pessoas à questão social – transferência da prestação de serviços de assistência à sociedade civil organizada, mediante práticas filantrópicas e caritativas.

As políticas sociais estatais passaram a ter finalidade exclusivamente pontual e compensatória, de maneira que não conseguem responder a agudização das expressões da questão social. Mesmo com diversos avanços após a Constituição Federal de 1988 as políticas sociais mantiveram características também, focalistas e clientelista enfatizando a carência e não o direito. Na concepção clientelista a prestação de serviços de natureza pública não se fundamenta no direito, pois se caracteriza por uma relação de lealdade e subordinação, fatores estes que são empecilhos para um processo de autonomia do cidadão.

Ainda que salientado em lei, como demonstra o artigo 203 da Constituição Federal de 88, as políticas de Assistência permanecem dirigidas a situações extremas e emergenciais mantendo uma alta seletividade, fazendo da política de assistência uma ação de caráter humanística e não igualitária.

Como relatado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 trouxe grandes avanços para a sociedade em especial para a Assistência Social, a partir deste momento a Assistência Social configurou-se com um direito social inscrito no âmbito da Seguridade Social. Onde em seu artigo 203 demarca a Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado, onde através de ações deve prover os mínimos sociais, visando atender as necessidades básicas da população.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da LOAS em 1993, houveram grandes marcos na área de Assistência Social, iniciando-se com a criação das Secretarias de Assistência Social em 1995, já no primeiro reordenamento da LOAS criam-se ainda que timidamente, os conselhos e o Fundo de Assistência Social. Cabe ressaltar que durante os oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, a Assistência Social, mesmo com a LOAS e a 1ª Conferência de Assistência Social, possuía um caráter frágil e assistencialista, em que o investimento por parte governamental era considerado precário.

Em 2003 no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, houveram articulações com militantes da Assistência Social e dos discutidores desta política, afim de que esta alcançasse um caráter de garantia de direito, dando visão aos elementos que compõem a política, como, conselhos, financiamento e os serviços. A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, constituiu-se em outro marco importante para a área de Assistência Social no Brasil, e em seu âmbito, a instituição da

Secretaria de Assistência Social (SNAS), que contribuíram para o fortalecimento no processo de construção do Sistema de Assistência Social (SUAS)

Contudo, a partir das Conferências de Assistência Social de 2003 e 2005, iniciaram-se as discussões para a consolidação da Assistência Social enquanto política pública, para que haja continuidade na garantia desses serviços, programas e benefícios, vale ressaltar que essas Conferências vieram a fortalecer o reconhecimento da gestão democrática e descentralizada preconizada pela Assistência Social. Luta esta que permanece vigente na atual conjuntura, que tem como objetivo principal a consolidação do SUAS, como política pública, deixando que possuir um caráter transitório, passando corroborar enquanto política permanente.

2 PROCESSO HISTÓRICO DA NORMATIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao se realizar uma análise da Política de Assistencial Social, é importante ressaltar que na década de 1980, combinado as pressões dos movimentos sociais e o desmoronamento do Estado descentralizador e burocrático constituído em 1964, bem como o não atendimento da demanda material e social de grande parcela da população, emerge a necessidade de “abertura democrática”, trazendo consigo a ampliação da participação política, caracterizada por forte organização da sociedade civil, que por sua vez fortaleceram a conquista dos direitos sociais no país.

No que tange a Assistência Social, esta por sua vez passa a ser regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de dezembro de 1993, como política social pública não contributiva, isto significa a possibilidade de proteção social através de serviços e benefícios assegurados pelo Estado. Sendo assim, com a LOAS dá-se início a um processo que tem como perspectiva tornar a Assistência Social uma política pública e direito dos que dela necessitarem.

Através da LOAS institui-se diretrizes acerca da gestão da Política de Assistência Social e a organização das ações, que por sua vez devem ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo, organizado nos três níveis de governo - municipal, estadual e federal - onde “há um avanço no processo de constituição do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, em decorrência das forças de pressão da sociedade civil em garantir novos espaços de deliberação e de participação popular” (SILVEIRA e BATTINI, p 59, 2003). Com a regulamentação da referida lei, a Assistência Social busca galgar seu caráter filantrópico, com processos de centralismo decisório e com a lógica de que a Assistência Social “sobrevive” apenas com recursos residuais do investimento público. Contudo, com a LOAS destaca-se a criação e a consolidação de instâncias significativas do sistema descentralizado e participativo que revelam a hegemonia conquistada na direção da implementação da lei, em sua nova configuração, nos termos da Constituição Federal de 1998.

Obtém-se uma maior integração dos setores subalternos à vida política e social e, portanto, à ordem sócio-econômica, estabelecendo assim padrões de participação, instâncias onde participar etc., o que não faz mais do que limitar a real participação, ao mesmo tempo em que elimina e gera uma maior adaptação à ordem estabelecida, obtendo-se dessa forma, um sentimento de pertencimento e lealdade dos sujeitos para

com o sistema do qual eles mesmos formam parte e sobre o qual eles 'decidem' (PASTORINI, 1997: 90).

Assim, se tem a participação da sociedade no controle da gestão da Política de Assistência como materialização de um dos principais institutos da democracia, em que no âmbito da Assistência Social, se faz por meio dos conselhos de políticas públicas, nas três esferas de governo, a efetivação da participação exige, portanto, o acesso às informações sobre os recursos e critérios de elegibilidade dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, viabilizados pelo poder público.

A LOAS traz em seu bojo, mudanças significativas no que diz respeito as políticas sociais, cujos princípios e diretrizes apontam para a supremacia do atendimento às necessidades sociais; a universalização dos direitos sociais; o respeito à dignidade do cidadão; a igualdade de direitos no acesso ao atendimento; a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais; a descentralização político-administrativa; a participação da população e primazia da responsabilidade do Estado na condução das políticas voltadas para a assistência social. Porém foi, somente com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, que previu a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em que a área da Assistência Social teve um significativo avanço, sendo possível desenvolver uma gestão que possibilitasse concretizar princípios e diretrizes instituídos na LOAS, são conquistas que expressam um esforço coletivo, afim de colocar a Assistência Social no campo da garantia de direitos.

Em 1997, foi criada a primeira Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB), que buscou dar concretude aos princípios da LOAS, no sentido de conceituar o Sistema Descentralizado e Participativo, ampliar o âmbito das competências dos entes federados e instituir a exigência de Conselhos, Fundo e Plano Municipal de Assistência Social para o município estar habilitado e receber recursos federais. Esta norma por sua vez, sofreu alterações em 1998, que trouxe em seu conteúdo avanços na estruturação do sistema, que vem a diferenciar serviços, programas e projetos, ampliar as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e criar os espaços de negociação e pactuações, denominados de Comissões Intergestores Bipartite (CIBs)² e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT)³. Já a versão final

²A Comissão Intergestora Bipartite – CIB é a instância de pactuação de estratégias de implementação e operacionalização de procedimentos de gestão da Política de Assistência Social, fazendo a interlocução dos gestores estadual e municipal. Uma das competências dessa instância é avaliar o cumprimento dos requisitos relativos às condições de gestão municipal, para fins de habilitação e desabilitação. (www.mds.gov.br)

³A Comissão Intergestores Tripartite - CIT é um espaço de articulação entre os gestores (federal, estaduais e municipais), objetivando viabilizar a Política de Assistência Social, caracterizando-se como instância de

foi aprovada por intermédio da resolução do CNAS, nº130, de 15 de julho de 2005. A partir desta data, inicia-se um novo trâmite da política pública de Assistência Social, conforme preconiza a LOAS.

Bem se percebe que o advento da Constituição Federal e da Lei Orgânica de Assistência Social marcou o início de uma nova etapa na tentativa de superação do assistencialismo e do clientelismo, em que a política pública de assistência social não deve mais corresponder à mera distribuição de benefícios individuais ou de serviços compensatórios. A assistência social deve passar a ser reconhecida como um meio, uma estratégia de redistribuição, de molde a estender os direitos nela previstos a todos que dela necessitam, interagindo com as demais políticas sociais setoriais e de defesa de direitos.

“A política pública de assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades sócio-territoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingência sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva objetiva: a) prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; b) contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços sócio-assistenciais, básicos e especial, em áreas urbana e rural; c) assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária”⁽¹⁾ POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 33).

Em 2004, é criada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência social (CNAS) em 15 de outubro de 2004, regulamentada pela resolução nº 145 e publicada pelo Diário Oficial da União em 28 de outubro de 2004, produto este de mobilizações de trabalhadores, movimentos sociais, gestores e demais atores sociais.

A Política Nacional de Assistência Social, por sua vez tem como objetivos prover serviços, programas, projetos e benefícios, referente a cada modalidade de proteção social (básica e especial) com foco central na família, indivíduos e grupos que dela necessitem. Sendo, seus objetivos principais: a centralidade na família; a garantia de convivência familiar e comunitária da mesma e contribuir para a equidade e inclusão dos grupos e usuários ampliando o acesso a bens e serviços.

Conforme Sposati (1994), vale destacar as inovações que esta política vem a desencadear no âmbito da Assistência Social:

negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. [...] A CIT é constituída pelas três instâncias gestoras do sistema: a União, representada pela então Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), os estados, representados pelo FONSEAS e os municípios, representados pelo CONGEMAS. (www.mds.gov.br)

1. O avanço da política pressupõe a ruptura com o paternalismo e com a cultura da tutela. Obriga a interlocução entre as três políticas sociais integrantes do tripé da seguridade social (assistência social, saúde e educação) o que implica na superação sócio-histórica da fragmentação e setorialização que sempre se caracterizaram;
2. Propõe à sociedade a discussão de valores éticos e políticos imbricados na definição de patamares básicos de existência a todos os cidadãos. O que está em questão, portanto, é a legitimidade das demandas de uma política de cobertura de riscos sociais a ser assumida como responsabilidade pública.

Sendo assim, seus princípios são regidos de forma democrática e participativa extensivos às populações urbanas, rurais e tradicionais. A Assistência Social, como campo de direitos sociais, constitui política estratégica não contributiva, voltada para a oferta de um padrão mínimo de vida a determinados segmentos da população. A referida política visa à superação de diferentes formas de exclusão social, bem como, a garantia de padrões de cidadania e qualidade de vida da população usuária, a qual está subordinada a padrões excludentes de uma sociedade capitalista.

O objetivo básico da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) é possibilitar a proteção social e, deste modo, para atender a toda demanda que se apresenta, a mesma foi dividida em duas modalidades: proteção básica e proteção especial. A chamada Proteção Social Básica destina-se a prevenir situações de risco e fortalecer os vínculos familiares e comunitários de pessoas que vivem “em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (...) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2004, p.27). Já a Proteção Social Especial destina-se a famílias em situação de risco pessoal e social, isto é, famílias que tiveram seus direitos violados.

A referida política, na atual conjuntura, tem-se destacado por encontrar-se em uma fase inovadora e calcada em uma nova perspectiva sociopolítica. A inovação citada refere-se ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual estabelece novos patamares de conquistas, “que vem de encontro como rompimento de uma concepção neoliberal implantado no Brasil” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2007, p.13). Assim, entende-se que é preciso assumir um compromisso de ruptura com as práticas conservadoras, que reiteram políticas centralizadoras e autoritárias que se desenvolveram e ainda se desenvolvem nessa área.

No entanto, com o advento da Constituição Federal, a assistência social alçou patamares de política pública, direito do cidadão e dever do Estado, sendo prestada por um conjunto de ações ofertadas pelo poder público, em parceria com a sociedade civil, a todos

que dela necessitar. A nova configuração foi gradativamente tomando consistência e sendo aprimorada com as regulamentações posteriores, tais como a LOAS de 1993, as duas edições de PNAS – 1998 e 2004 e as três versões da Norma Operacional Básica (NOB) 1997, 1998 e 2005, de modo a atingir maturidade suficiente para implantar o SUAS.

O SUAS é resultado de um pacto federativo, com amplo processo de construção, com suas bases definidas e estabelecidas na Norma Operacional Básica de 2005, NOB-SUAS, em especial no que tange as condicionalidades e condições para que os estados, Distrito Federal e municípios contem com co-financiamento federal na Assistência Social, bem como em relação aos mecanismos de transferência de recursos, aos critérios de partilha e de transferência desses recursos a serem adotados pelos três entes federativos. O SUAS aprofunda o sentido das instâncias do sistema e inova-se na adoção de procedimentos técnico-operativos e tecnológicos, além dos novos mecanismos de gestão financeira que concretizam o sentido do controle social dos fundos públicos e viabilizam a cobertura progressiva, a partir da ampliação de recursos entre as esferas públicas.

Sua regulamentação, perpetuada através de instrumentos jurídico-normativos - sendo socialmente orientada pela ação pública descentralizada e democraticamente construída -, tem impulsionado o reordenamento das redes socioassistenciais⁴ para o atendimento dos sujeitos de direitos, na direção da superação de ações segmentadas e pontuais, consubstanciando um sistema unificado e afiançador de direitos, no enfrentamento de diversas formas de opressão e pauperização em que estão sujeitas uma grande parcela da população.

O SUAS precisa enfrentar desafios, transpor limites e possibilidades, em especial se tratando do tema financiamento. Afinal, na concepção de Política de Assistência Social, o financiamento público ganha destaque, por este ser um dos focos cruciais para a sua efetivação, em consonância com a LOAS, a PNAS e a NOB na perspectiva do SUAS.

⁴ A NOB/SUAS define a rede socioassistencial a partir dos seguintes parâmetros: oferta, de maneira integrada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos, vulnerabilidade, danos vitimizações, agressões ao ciclo de vida e à dignidade humana e à fragilidade das famílias; caráter público de corresponsabilidade e complementariedade entre as ações governamentais e não governamentais de assistência social, evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos; hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade face à demanda; porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica através de unidades de referência e para a rede de proteção social especial por centrais de acolhimento e controle de vagas; territorialização da rede de assistência social sob os critérios de oferta capilar de serviços baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão, localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidências de população em vulnerabilidades e riscos sociais; caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos próprios da rede não governamental; referência unitária em todo o território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados, rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto a presença ou agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais (2005,p. 98).

3 GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O processo referente à gestão é uma atividade dinâmica que consiste em tomada de decisões, é considerada a função mais importante de uma organização, possuindo vários componentes como:

- a) planejamento: consiste em examinar o futuro e traçar um plano de ação de médio e longo prazo;
- b) organização: consiste em montar uma estrutura humana e material para realizar o empreendimento;
- c) coordenação: consiste em reunir, unificar e harmonizar toda a atividade e esforço;
- d) comando: consiste em manter o pessoal em atividade em toda a empresa;
- e) controle: consiste em cuidar para que tudo se realize de acordo com os planos e as ordens.

[...] devem ser entendidas como um ciclo que se repete dentro da organização e que está relacionada com a previsão, a divisão do trabalho, a execução e o acompanhamento (Tenório, 2001, p. 21).

“Gestão social é a gestão de ações sociais públicas para o atendimento de necessidades e demandas dos cidadãos no sentido de garantir os seus direitos por meio de políticas, programas, projetos⁵ e serviços sociais⁶” (KAUCHAKJE, 2007, p.22), que são os meios utilizados para atender as prioridades apresentadas pelas demandas, ações estas que não são somente realizadas pelo Estado.

Assim, a Gestão social é uma forma de gestão de políticas públicas, exercida por instituições governamentais e da sociedade civil, baseada na mobilização das comunidades, na democracia interna de seus processos decisórios; na transparência de suas decisões e ações e na criação de canais de participação que a tornem efetivamente representativa do querer local. O conceito de Gestão Social é fruto do mesmo processo de crescente conquista de espaços políticos e de participação da sociedade nas decisões do Poder Público.

⁵Programa e projetos: são planos constituídos por um conjunto de projetos e iniciativas que se articulam e se complementam com vistas à obtenção de resultados num tempo definido. (Instituto de Estudos Especiais do PUC – SP, apud, KAUCHAKJE, 2007, p. 26).

⁶ Serviços sociais: são voltados à execução das atividades planejadas em programas, projetos e locais específicos para o atendimento de necessidades para o atendimento de necessidades e demandas da população. (KAUCHAKJE, 2007, p. 26)

A gestão social aqui entendida como ações sociais públicas, não caracterizam ações de caridade, objetiva assegurar direitos, e estes “somente se realizam concretamente por meio de ações protetivas públicas, ou seja, através de políticas públicas desdobradas em programas e projetos provedores de serviços sociais” (KAUCHAJE, 2007, p.58).

Carvalho (1999) relaciona a gestão social à gestão das ações públicas viabilizadas a partir das necessidades e demandas apontadas pela população que se concretiza através de programas, projetos e políticas públicas, que ofereça a esta população respostas efetivas. Tendo não só uma visão voltada ao protagonismo da sociedade, no sentido da identificação das necessidades que a demanda apresenta, mas também proposição e controle de ações a serem assumidas pelo Estado.

A gestão social intervém nas diversas áreas da vida social a fim de suprir e atender as necessidades apresentadas pela sociedade. O atendimento deve ser viabilizado através de políticas sociais públicas e práticas articuladas dos diversos segmentos populacionais, bem como organizações governamentais e não-governamentais. Deve ser entendida como um conjunto de processos sociais de grande potencial viabilizador do desenvolvimento social, emancipatório e transformador, tendo como fundamento valores práticas e formação da democracia, com foco no enfrentamento da questão social e na garantia dos direitos universais.

Pode-se perceber que a gestão é um conjunto de processos que dependem de diversos atores, a fim de possibilitar a construção e implementação de uma gestão social hábil. Para isso são necessários profissionais capacitados e comprometidos com alguns princípios tais como:

- a) democracia e participação: abertura de canais para participação desde os níveis mais elementares – grupos de esporte nas comunidades, por exemplo – até os de maior responsabilidade, como os conselhos gestores;
- b) transparência: Uma gestão transparente que institua canais de comunicação regular e permanente, em que a sociedade tenha acesso e informações das negociações, decisões, resultados, enfim que tenha o conhecimento das ações do Estado;
- c) controle social: a gestão com controle social está diretamente vinculada à idéia de constituição de uma esfera pública democrática, que possa viabilizar o controle dos governantes pela sociedade.

As mudanças ocorridas na contemporaneidade, relativas às transformações econômicas, políticas e sociais exigem uma maior discussão sobre a gestão social, suas modalidades e seus gestores que devem corresponder às exigências da atualidade. Em se

tratando dos gestores públicos é necessário que sejam técnicos e políticos, no que se refere à criticidade e conhecimentos específicos e abrangentes no sentido político,

[...] profissionais que estejam habilitados tanto para compreender as novas determinações do Estado e da sociedade quanto para adotar renovados estilos de trabalho, tanto para o manejo e a seleção de volumes crescentes de informações quanto para negociação com múltiplos atores sócioinstitucionais e a dinamização do processo decisório (NOGUEIRA, 1998 p. 194).

O gestor deve atuar como facilitador, mediador e motivador, realizando constantes mediações teórico-práticas, desenvolver sua capacidade crítica e autônoma, propiciar o compartilhamento do conhecimento que deve contemplar uma visão global e específica articuladora dos inúmeros saberes, tendo em fim uma ação profissional que contribua para o fortalecimento das ações políticas de vários segmentos da sociedade.

O gestor social deve pressupor compreensão das mais diversas determinações do Estado e de configurações atuais da sociedade civil, englobando os caracteres políticos, culturais, econômicos e sociais. Deve garantir que os elementos da racionalidade substantiva tenham certa relevância à racionalidade meramente instrumental, a fim de direcionar um modelo de sociedade com valores voltados para a emancipação humana, que pressuponham liberdade, igualdade e a reciprocidade de direitos e deveres. O profissional inserido na gestão tem um papel fundamental na desmistificação do favor e da benesse dos serviços oferecidos pelo Estado, sensibilizando a sociedade de que as políticas públicas ofertadas são de direito do cidadão e dever do Estado, fortalecendo ao mesmo tempo a participação da sociedade na gestão dessas políticas, tanto no controle social e público.

3.1 FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O financiamento público da Política de Assistência Social realiza-se em um meio complexo e por sua vez contraditório, tendo como uma das principais dificuldades a incorporação do entendimento de que determinadas vulnerabilidades é um direito constitucional e não um favor atendido pelo Estado.

Constitucionalmente, o financiamento da política em questão esta descrito na CF 88, em seu artigo 204, como:

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estaduais e municipais, bem como as entidades beneficentes e de assistência social;

I - participação da população, por meio de organizações representativas, formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Este indica a fonte primária dos recursos que custearão as ações pertinentes a Assistência Social, e, sobretudo as diretrizes que nortearão esta política. No que se refere ao financiamento, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) dispõe em seu capítulo V a questão do Financiamento da Assistência Social, que deverá contar com recursos da União, dos Estados e dos Municípios. Já em seu artigo 27 institui o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), como condição para os repasses a serem realizados aos municípios, estados e ao Distrito Federal. Cabe ao órgão da administração federal, responsável pela Política Nacional de Assistência Social, gerir o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e esta afirmação é explicitada em seu parágrafo 1º. Entende-se o financiamento como parte integrante e fundamental para garantir a institucionalidade da Política de Assistência Social. Contudo, o FNAS foi regulamentado quase dois anos após a promulgação da LOAS, através do Decreto 1.605/95, publicado em 25 de agosto de 1995, que por sua vez retardou a constituição dos fundos e consequentemente dos repasses federais que passaram a acontecer em 1996. Este fundo é o instrumento que favorece a forma a captação e aplicação de recursos para o financiamento das ações referente à Assistência Social em território nacional.

O artigo 30 da LOAS, vem discriminar alguns critérios para repasse dos recursos destinados ao financiamento da Assistência Social nos municípios, Estados e Distrito Federal, sendo os critérios voltados a instituição e funcionamento de:

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. (Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998) (LOAS, 1993)

A criação dos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) passa ser uma das condições para repasses de recursos financeiros. Conforme a Constituinte de 1988, estes fundos são denominados de fundos especiais, que por sua vez não possuem uma personalidade jurídica própria ou autonomia administrativo-financeira, sendo submetidos à fiscalização ao órgão a qual esteja vinculado.

Os Fundos são criados através de um projeto de lei, onde deve discriminar que sua administração seja realizada pelo órgão gestor e fiscalizada pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), além disso, deve estabelecer seus objetivos além de atender todas as determinações legais, dispondo de um orçamento específico, balancetes e relatórios.

Constituem também condições para as transferências: a comprovação orçamentária dos recursos próprios do município destinados a assistência social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social; o cumprimento, pelo município, das obrigações assumidas; que haja regularidade na aplicação dos recursos e que as contas do exercício anterior sejam aprovadas pelo respectivo Conselho. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU), 2009, p. 26)

Os recursos que podem compor o FMAS são provenientes de:

- a) Doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de entidades nacionais e internacionais, organizações governamentais e não-governamentais.
- b) Transferência do Fundo Nacional de Assistência Social e Fundo Estadual de Assistência Social;
- c) Receitas e aplicações financeiras de recursos do Fundo, realizadas em consonância com a legislação;
- d) Doações em espécie realizadas diretamente ao Fundo;
- e) Doações orçamentárias do Município e recursos adicionais que a lei estabelecer no decorrer de cada exercício;
- f) Parcelas de produto de arrecadação de outras receitas próprias oriundas de financiamento das atividades econômicas, de prestação de serviços e de outras transferências que o Fundo Municipal de Assistência Social terá direito a receber por força da lei de convênios no setor, produto de convênios firmados com outras entidades financiadoras;

Recursos estes que devem ser depositados no Fundo de Assistência Social, em que se configura como uma instituição financeira oficial, podem ser aplicados em programas e projetos de Assistência Social a ser desenvolvidos pelo órgão gestor ou órgão conveniado,

além destas aplicações podem ser utilizados para pagamentos de prestação de serviços a entidades conveniadas de direito público ou privado para a execução de programas e projetos; aquisição de material permanente de consumo de outros insumos necessários ao desenvolvimento dos programas; desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão; desenvolvimento de programas de capacitação para a área de recursos humanos da Assistência Social e outros financiamentos que o município considerar necessários para atendimento das necessidades locais.

Inicialmente o repasse de recursos financeiros estava estabelecido em metas de atendimento e valores por *per capita*, que ocorria entre as esferas governamentais. Já se tratando de entidades realizavam-se convênios, onde, o recurso repassado destinava-se ao atendimento de programas com base em metas pré-estabelecidas, atendimentos estes destinados a diversos segmentos populacionais.

A partir da lógica do SUAS alterações foram realizadas nesta dinâmica, em que os critérios deixam de ser baseados em metas e passam a ter como parâmetros características do município e complexidade dos serviços ofertados, repasses estes que ocorrem fundo a fundo de forma automática, ou seja, do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS diretamente ao Fundo Municipal de Assistência - FMAS.

No que tange, o repasse fundo a fundo os municípios devem obedecer a critérios pautados na Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS) (Resolução nº 130 do CNAS, de 15 de julho de 2005), que por sua vez estabelece o preenchimento de alguns instrumentos como o Plano de Ação que é um instrumento de planejamento estratégico que tem por finalidade organizar, regular e nortear a execução da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS, no entanto permite a organização de serviços e ordenamento das ações, o Demonstrativo Sintético Físico Financeiro que é utilizado pelo município e Estado para a prestação de contas do recurso federal, e o Plano Municipal de Assistência Social que norteará as ações da área social, no Estado do Paraná este instrumento está inserido no Sistema de Informação da Política de Assistência Social (SIPEAS), que prevê o preenchimento anual pelo município, neste processo tem-se também o Relatório de Gestão que a nível estadual destina-se a prestação de conta referente ao planejamento realizado da gestão municipal, ambos devem ser discutidos e analisados e posteriormente aprovados pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), que conseqüentemente é um dos responsável da gestão do FMAS, que por sua vez reafirma o princípio democrático e participativo. Cabe ressaltar que o repasse financeiro pelo FNAS aos municípios além dos instrumentos citados, depende da instituição e pleno funcionamento do conselho municipal.

O Fundo Municipal de Assistência Social é entendido como fundo especial, em que estes são produtos de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Estes fundos por sua vez, possuem características específicas como: receita específica em lei, vinculação de determinados objetivos e serviços, previsão na lei de destinação de seus recursos, definição de qual órgão é vinculado, a quem se atribui a sua gestão, possuir uma dotação contábil própria e integração no orçamento

A figura dos fundos especiais está prevista nos artigos 71 a 74, da Lei nº. 4.320/64:

Art. 71 - Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação;

Art. 72 - A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais;

Art. 73 - Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo;

Art. 74 - A lei que instituir o fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

A gestão dos fundos especiais é executada normalmente através da emissão de empenhos sobre dotações fixadas para suas despesas. Assim, os recursos que compõem o Fundo de Assistência Social serão vinculadas legalmente a essa política, para o atendimento de objetivos definidos, priorizados pelo poder público, deliberados pelos respectivos conselhos, podendo ser sua aplicação acompanhada via balancetes, audiências públicas, entre outros, possibilitando assim o controle social.

3.2 PROCESSO DE MONITORAMENTO DA GESTÃO MUNICIPAL NO PARANÁ

A regulação do SUAS impulsionou o reordenamento das redes socioassistenciais para o atendimento dos sujeitos de direitos, na perspectiva da superação de ações fragmentadas, focalistas, sobrepostas e assistencialistas, para a consolidação de um sistema público estatal e afiançador de direitos, no enfrentamento das diversas expressões da questão social.

Uma das ferramentas que contribuem para o reordenamento proposto é o monitoramento, entendendo este como um processo sistemático e contínuo de acompanhamento de

indicadores e de execução de ações, no Estado tem como finalidade principal subsidiar a tomada de decisão, a identificação, solução e redução dos problemas, bem como direcionar a gestão do SUAS. Inicia-se na gestão municipal, sendo ela a responsável em estabelecer a forma de acompanhamento das ações, buscando sempre a sua efetividade. Para os instrumentos internos utilizados, cabe ao gestor municipal organizar, e ao Estado e Governo Federal subsidiar com instrumentos informatizados.

O Estado do Paraná para realizar o referido processo, possui o Plano de Monitoramento e Avaliação e Habilitação Municipal, no qual são definidas as diretrizes a serem seguidas, para consolidação dos requisitos necessários e indispensáveis para gestão municipal, financiamento e controle social no âmbito do SUAS. Dentro deste Plano estão contidos: o Fluxo e o Cronograma do processo, contendo os momentos para cada ação a ser desenvolvida, sendo: o preenchimento do sistema pelos municípios, o monitoramento feito pelos escritórios regionais em três momentos, plano de providências para gestão municipal, criação de câmara técnica, relatório final para Câmara Técnica da CIB, afim de que organizar e sistematizar todo o processo. Os questionários a serem aplicados aos municípios, estão divididos em seis blocos, sendo todas as perguntas objetivas com quatro opções de respostas, onde três levam a gerar o plano de providências pois não correspondem plenamente as exigências ou indicativos de cada regulamentação prevista.

O processo de monitoramento se deu início no Estado do Paraná em 2008, com um projeto piloto aplicado em 30% dos 399 municípios que compreendem o estado, processo este que foi realizado pelos técnicos dos escritórios regionais (divisão administrativa do estado) e sob orientação dos técnicos da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP) sede em Curitiba. Avaliado a viabilidade, no segundo semestre do ano seguinte (2009) inicia-se a aplicação do monitoramento no estado como um todo.

Este processo foi baseado nas exigências estabelecidas pela PNAS, a partir desse pressuposto foram construídos alguns instrumentais que possibilitasse a realização do monitoramento. O instrumento construído contempla um manual que norteia as questões a serem analisadas no município e um sistema que serve de ferramenta para acompanhar o processo, também como forma de registro das informações obtidas a partir das reuniões.

Em linhas gerais o monitoramento se dividiu em três fases, que compreendem três reuniões tendo como participantes gestor da Assistência Social, contador, representante do CMAS, técnico da área de Assistência Social e prefeito local.

Na primeira fase foram aplicados os questionários e discutido as questões dentro dos seguintes eixos: Gestão Municipal, Financiamento da Gestão, Controle Social, Instrumentos

de Gestão, Rede Socioassistencial e Recursos Humanos, concomitantemente a equipe que compõem a reunião avaliaria se o município contempla ou não o indicado nas questões. Para os casos em que o município não atenda o disposto no plano de monitoramento é gerado um plano de providência para que este se reordene.

A segunda fase tem como intuito orientar o município quanto ao plano de providência, que tem por finalidade regularizar a gestão municipal. A terceira e última fase, compreende a apresentação do reordenamento das questões que se encontravam pendente. A comprovação dos ajustes das pendências ocorre através da apresentação de documentos pertinentes a cada questão considerada inicialmente como irregular. Nos casos de não regularização das situações, estas são encaminhadas a CIB, para pactuação de procedimentos.

As orientações técnicas e os procedimentos de pactuação de providências, a partir de avaliações efetuadas no preenchimento pelos municípios dos instrumentos de gestão, Plano e Relatório, balizam a avaliação e o monitoramento de todos os municípios paranaenses, acompanhados pelos escritórios regionais da SETP.

A finalidade que orienta a execução do Plano é a implementação do SUAS no Paraná, na direção da ampliação dos serviços socioassistenciais, da qualificação e de unificação de procedimentos técnicos com impacto local na atuação regional visando o aprimoramento da capacidade gestora dos municípios que aderem ao SUAS e promovem desenvolvimento social.

3.3 FINANCIAMENTO DA GESTÃO NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PARANAENSE

O litoral do Estado do Paraná é composto por seis municípios sendo eles: Antonina, Guaraqueçaba, Matinhos, Paranaguá, Guaratuba, Pontal do Paraná e Morretes. A partir do Plano de monitoramento, avaliação e habilitação, realizada pelo Estado do Paraná com responsabilidade da SETP se obteve um panorama da realidade dos municípios em relação ao financiamento da Assistência Social em especial do funcionamento e estruturação do FMAS.

3.4 PROCESSO DE ANÁLISE

Para análise da organização e gestão financeira do SUAS no litoral do Paraná se utilizou do instrumento de monitoramento, mais especificamente do eixo financiamento da gestão, estruturado em dez questões, sendo elas:

- 1- O Funcionamento do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, conta com orientação e controle do CMAS?
- 2- O gestor do FMAS esta lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social?
- 3- A Lei Orçamentária Anual previu recursos próprios para a Política de Assistência Social no Fundo Municipal de Assistência Social e estes estão sendo executados?
- 4- A LOA foi devidamente aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores?
- 5- Há comprovação orçamentária dos recursos próprios no FMAS?
- 6- Existe definição de critérios de partilha de recursos?
- 7- A gestão orçamentária para a execução da política de assistência social através do Orçamento Público é realizada de forma participativa?
- 8- Os recursos financeiros, repassados pelas esferas de governo, são executados de acordo com os objetivos estabelecidos?
- 9- Os recursos para o custeio dos serviços, programas, projetos e benefícios estão alocados no Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS?
- 10 - A gestão municipal do Programa Bolsa Família- PBF aplica os recursos do Índice de Gestão Descentralizada – IGD, na gestão do PBF?

Contudo, estas nortearão o estudo proposto, que tem por intuito contribuir para organização da gestão financeira nos municípios, através da criação de uma orientação que possa subsidiar o reordenamento das pendências apontadas. Optou-se por definir dois critérios a partir das respostas dos municípios, inseridas no sistema e também os relatórios do escritório regional que contemplam observações que não são expostas no questionário, sendo:

- Quais questões mais compareceram como irregular, ou seja, que não atenderam os requisitos propostos na NOB-SUAS,
- Quais foram as maiores dúvidas apresentadas,

A partir do processo de monitoramento realizou-se o levantamento e compilação dos dados, salientando que o levantamento se realizou com os sete municípios e compilado de forma geral, conforme tabela abaixo:

Questão	Funcionament o regular	%	Funcionamento irregular ou não funciona	%
1- O Funcionamento do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, conta com orientação e controle do CMAS?	04	57,15	03	42,85
2- O gestor do FMAS esta lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social?	06	85,72	01	14,28
3- A Lei Orçamentária Anual previu recursos próprios para a Política de Assistência Social no Fundo Municipal de Assistência Social e estes estão sendo executados?	06	85,72	01	14,28
4- A LOA foi devidamente aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores?	07	100	0	0
5- Há comprovação orçamentária dos recursos próprios no FMAS?	01	14,28	06	85,72
6- Existe definição de critérios de partilha de recursos?	05	71,43	02	28,57
7- A gestão orçamentária para a execução da política de assistência social através do Orçamento Público é realizada de forma participativa?	07	100	0	0
8- Os recursos financeiros, repassados pelas esferas de governo, são executados de acordo com os objetivos estabelecidos?	03	42,85	04	57,15
9- Os recursos para o custeio dos serviços, programas, projetos e benefícios estão alocados no Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS?	04	57,15	03	42,85
10 - A gestão municipal do Programa Bolsa Família- PBF aplica os recursos do Índice de Gestão Descentralizada – IGD, na gestão do PBF?	06	85,72	01	14,28

Fonte: Plano de Monitoramento, avaliação e habilitação (2010)

No que se trata dos relatórios dos técnicos do escritório regional, elencou-se os assuntos que apresentaram maiores dúvidas, sendo:

- Critérios de Partilha e de transferência,
- Planejamento financeiro da Política de Assistência Social
- Formas e condições para repasse de recursos
- Recursos alocados no FMAS

Observaram-se durante a pesquisa que é escassa as legislações reguladoras e orientadoras em relação os itens supracitados, que por fim acabam dificultando compreensão do tema. Realizou-se assim um levantamento de portarias, instruções normativas, legislações

e decretos que tratam dos referidos assuntos, para ser utilizado de base na construção de uma orientação que venha esclarecer as dúvidas e dificuldades apresentadas, alcançando assim o objetivo fim deste trabalho.

3.5 ORIENTAÇÃO AOS MUNICÍPIOS

A orientação construída partiu das dúvidas e dificuldades apontadas no processo de monitoramento, contemplando assim os pontos considerados dificultadores do processo de organização do Fundo Municipal de Assistência nestes municípios. Contudo, baseado nestes pontos criou a orientação que tem o intuito de contribuir para esta construção e estruturação do SUAS.

Cabe ressaltar que a orientação foi construída de forma mais dinâmica possível e dentro de uma linguagem que facilitasse o entendimento, segue orientação:

O que é o Fundo Municipal de Assistência? É o Fundo previsto pela Lei Orgânica da Assistência Social, a ser instituído, através de lei específica, nos municípios, estados e Distrito Federal, como condição para recebimento de recursos de que trata essa lei (art. 30). Está sujeito à orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. Deve possuir um plano de aplicação, em conformidade com o Plano de Assistência Social. Funciona nos termos da Lei 4.320/64 (art. 71).

Recursos alocados no FMAS: No fundo deverão ser alocados os recursos destinados às despesas correntes e de capital relacionadas aos serviços, programas, projetos e benefícios, governamentais e não-governamentais, ou seja, nas ações programáticas de atendimento direto à população, além das ações de capacitação, estudos e pesquisas. O FMAS garantirá a alocação e execução de recursos financeiros próprios que propiciem o cumprimento do compromisso de co-financiamento e a garantia de continuidade na prestação de serviço.

Os recursos voltados às atividades meio, para a manutenção da máquina administrativa da Secretaria Municipal de Assistência Social (ou órgão equivalente), como vencimentos do pessoal do órgão gestor, água, telefone, são gastos específicos do órgão gestor e deverão, segundo a Lei 8.742, de 1993 - LOAS, art. 18, inciso VIII e NOB/SUAS, item 3.2 estar alocados no orçamento do órgão gestor dessa política. Este órgão, portanto, deverá destinar recursos próprios da sua rubrica para que as atividades da Secretaria ou Departamento de Assistência Social sejam realizadas. Brasil.

O Conselho é propositivo, avaliativo, deliberativo sobre os recursos, mas a execução não está na instância do Conselho. A gestão do Fundo não é do Conselho, mas do órgão

público responsável pela assistência. No entanto, a proposta orçamentária deverá ser aprovada pelo Conselho e sua aplicação fica sob acompanhamento e controle do Conselho.

No que se refere à origem dos recursos do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), a partir da LOAS, eles fazem parte do orçamento da Seguridade Social.

A Instrução Normativa RBF nº 748, de 28 de junho de 2007 no seu Art. 11 – XI, orienta sobre a inscrição do FMAS no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídica, indicando que são obrigados a se inscrever no CNPJ os fundos públicos de natureza meramente contábil.

Receitas do FMAS

- a) Dotações orçamentárias do Município;
- b) Recursos provenientes da transferência dos Fundos Nacional e Estadual de Assistência Social;
- c) Doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de entidades nacionais e internacionais, organizações governamentais e não-governamentais;
- d) Receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo, realizadas na forma da Lei;
- e) As parcelas do produto oriundas de financiamentos das atividades econômicas, de prestação de serviços e de outras transferências que o Fundo Municipal de Assistência Social terá direito a receber por força da Lei e de convênios do setor;
- f) Produto de convênios firmados com outras entidades financeiras;
- g) Doações em espécie feitas diretamente ao Fundo;
- h) Venda de materiais, eventos, etc.
- i) Alienação de bens móveis e imóveis
- j) Multas e juros de mora
- k) Recursos retidos em instituições financeiras sem destinação específica
- l) Outras receitas que venham a ser legalmente constituídas

Forma de aplicação dos recursos: Consoante a NOB/SUAS (itens 5.3 e 5.4), os recursos financeiros liberados pelo FNAS, diretamente aos fundos estaduais e municipais, deverão ser incluídos nos respectivos orçamentos dos fundos, nos termos estabelecidos na Lei 4.320, de 17 de março de 1964, e legislação complementar. Estabelece ainda a NOB/SUAS, entre outras condições para que municípios e estados sejam inseridos no financiamento federal, que seja constituída unidade orçamentária para o fundo de assistência social, contemplando todos os recursos destinados à política de assistência social.

Ao tratar da operacionalização de dispositivos contidos no parágrafo único do art. 30 da LOAS, quanto à obrigatoriedade de comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à assistência social, a serem alocados nos respectivos fundos, a Comissão Intergestores Tripartite – CIT (Câmara Técnica/1999) considerou que, a constituição do fundo de assistência social como unidade orçamentária que tem por objetivo de alocar diretamente o orçamento da assistência, é procedimento que garante a descentralização da execução orçamentária, permite maior visibilidade no gerenciamento dos recursos e possibilita agilidade na implementação das atividades e projetos na área de assistência social”.⁷

Os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social recebidos pelos Fundos Estaduais, Municipais ou do Distrito Federal, serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social, aprovados pelos respectivos Conselhos, buscando, no caso de transferência aos Fundos Municipais, a compatibilização no plano estadual.

A Resolução CNAS 278, de 20 de outubro de 1999, define que os recursos alocados no FNAS, deverão ser aplicados exclusivamente em programas e serviços da área de assistência social, sendo vedada sua utilização em atividades operacionais.

As despesas devem ser efetuadas observando-se as exigências legais (processamento, empenho, liquidação e efetivação do pagamento), mantendo-se a respectiva documentação administrativa e fiscal pelo período mínimo legal exigido.

A transferência do recurso federal se dá através de abertura de conta corrente no Banco do Brasil em nome da Prefeitura Municipal/FMAS, correspondente a cada piso, onde são depositados os recursos objeto da transferência fundo a fundo – sendo adotados as seguintes nomenclaturas:

- Proteção social Básica: PBF – Piso Básico Fixo e ProJovem adolescente PBV – 1
- Proteção Social Especial: PFMC – Piso Fixo de Média Complexidade, PFMC III - Piso Fixo de Média Complexidade – III MSE, PTMC – Piso de Transição de Média Complexidade, PVMC – Piso variável de Média Complexidade, PAC I – Piso de Alta Complexidade I, PAC II – Piso de Alta Complexidade II – População de Rua.

⁷ Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, realizado pelo Tribunal de Contas da União, com o objetivo de avaliar a aplicação dos recursos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS aos Fundos Municipais de Assistência Social, entre outras questões.

Os Pisos de Proteção Social co-financiam as despesas de custeio (correntes) destinadas à manutenção e ao financiamento das ações e serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial.

Abaixo relacionamos exemplos de despesas de custeio, tendo como base a Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002:⁸

Material de Consumo:

- combustíveis e lubrificantes automotivos
- gêneros de alimentação
- material educativo e esportivo
- material de expediente
- material de processamento de dados
- material de cama, mesa e banho
- material de copa e cozinha
- material de limpeza e produção de higienização
- material para manutenção de bens imóveis
- material para manutenção de bens móveis
- material elétrico e eletrônico
- material para áudio, vídeo e foto
- material para manutenção de veículos
- aquisição de softwares de base

Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física

- serviços técnicos profissionais
- pró-labore a consultores eventuais
- conferências e exposições
- manutenção e conservação de equipamentos

⁸ Port. 448/02 - Divulga o detalhamento das naturezas de despesa, 339030 - Material de Consumo, 339036 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, 339039 - Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica e 449052 - Equipamentos e Material Permanente, de acordo com os anexos I, II, III, IV, respectivamente, para fins de utilização pela União, Estados, DF e Municípios.

- manutenção e conservação de veículos
- manutenção e conservação de bens imóveis
- serviços de comunicação em geral
- serviço de apoio administrativo, técnico e operacional

Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

- manutenção de software
- manutenção e conservação. de bens imóveis
- manutenção e conservação de veículos
- exposições, congressos e conferências
- serviços de energia elétrica
- serviços de água e esgoto
- serviços gráficos
- aquisição de softwares de aplicação.
- manutenção conservação de equipamentos de processamento de dados
- serviços técnicos profissionais

É importante destacar que, por se tratar de recursos provenientes do FNAS, que financia serviços continuados, conforme prevê a Portaria 5.085/2204, estes serviços poderão ser custeados com recursos dos pisos de proteção social, desde que para utilização diretamente pelo serviço socioassistencial que o piso co-financia. Ou seja, deverá haver vinculação legal das receitas a objetivos específicos ou serviços (Art. 71 da Lei 4.320/64).

Cabe enfatizar que a não prestação de serviços correspondentes aos pisos e destiná-los a outra aplicação constitui desvio de objeto, passível de penalidades e ressarcimento ao erário federal.

Os recursos transferidos na forma de pisos não podem ser utilizados para o financiamento de:

- aluguel de imóvel;
- despesas de capital (investimentos);
- despesas com aquisição de bens e material permanente, construção ou ampliação de imóveis;
- despesas com encargos sociais e trabalhistas;

- despesas com pagamento de salários a funcionários públicos;
- despesas com rescisão de contrato de trabalho;
- despesas com vale transporte e refeição, passagens e diárias
- benefícios eventuais (auxílio natalidade e funeral, concessão de cestas básicas, passagens rodoviárias para população itinerante e materiais de construção, concessão de medicamentos, concessão de órtese e prótese, documentação, por exemplo);

Critérios de Partilha: Quando trata do financiamento, a NOB-SUAS prevê critérios de partilha e critérios de transferência. No que se refere a critérios de partilha, estes são elaborados a partir de um conjunto de indicadores, correlacionados, que tem a finalidade de subsidiar a repartição e a destinação dos recursos da área da Assistência Social, tanto municipais, estaduais e federais, inclusive os recursos destinados para os Serviços Socioassistenciais .

Os critérios de partilha devem ser elaborados anualmente, e se traduzem em um mecanismo técnico para manter, readequar ou redirecionar os recursos destinados à manutenção da rede de serviços de Assistência Social do município, considerando a realidade local. Asseguram a distribuição mais equitativa dos recursos, destinados às ações assistenciais, com base em indicadores sobre a realidade dos destinatários da Política de Assistência Social.

A proposição dos critérios de partilha cabe ao gestor da Assistência Social, porém estes devem ser submetidos à aprovação do Conselho de Assistência Social. No que se trata da elaboração dos critérios de partilha alguns itens mínimos devem ser considerados, sendo:

- Plano Municipal de Assistência Social vigente;
- Conhecimento da rede local de Assistência Social (equipamentos, quadro de pessoal e qualificação);
- Tipo e qualidade do serviço prestado;
- Sustentabilidade da rede socioassistencial, quanto à manutenção e funcionamento;
- Fonte de recursos para manutenção das entidades;
- Trabalho das entidades com as famílias que utilizam a rede, e inserção destas em serviços e programas sociais do próprio município;
- O processo de monitoramento e avaliação da rede;

- Os padrões de qualidade definidos no município.

Com relação a critérios de partilha, o Art. 18 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS prevê a utilização de indicadores para a partilha de recursos no âmbito da política de Assistência Social, como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda. A Norma Operacional Básica 2005 determina também que os critérios que cada ente da federação (estados e união) utilizará deverão ser pactuados e deliberados no próprio âmbito do Estado, de acordo com o que está indicado na LOAS.

Para o co-financiamento pela União, a NOB 2005 estabeleceu condições para a transferência de recursos federais, por nível de proteção social. A partilha, a priorização e o escalonamento da distribuição de recursos para esse nível de proteção respeitarão os critérios de: porte populacional dos municípios (pequeno I e II, médio, grande porte e metrópole), taxa de vulnerabilidade social por estado (divisão proporcional ao total da população vulnerável) e o cruzamento de três indicadores básicos: taxa de vulnerabilidade social municipal, receita corrente líquida municipal per capita e recursos transferidos pelo FNAS para Proteção Social Básica per capita e um indicador complementar, variável, conforme as especificidades do porte populacional municipal (pequeno, médio, grande ou metrópole).

São exemplos de indicadores, que podem ser utilizados para estabelecer critérios de partilha, dependendo do assunto a ser pactuado:

- entidades da rede de atendimento que recebem/ou não recursos para implantação de serviços;
- resultado do processo de monitoramento e avaliação da rede de atendimento;
- regiões do município com maiores índices de pobreza;
- total de pessoas em famílias pobres, como indicativo da dimensão do problema social;
- a proporção de famílias pobres em relação ao total de famílias do município;
- IDH-M (indicador síntese das condições sociais – renda, escolaridade e longevidade);
- entidades/organizações da rede socioassistencial com registro no CMAS.

Crítérios de transferência: a NOB instituiu os pisos de proteção social.

A Política de Assistência Social se organiza em dois níveis de proteção social - a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. Os pisos de proteção consistem em valor básico de co-financiamento federal, em complementaridade aos financiamentos estaduais e municipais, destinados ao custeio dos serviços e ações socioassistenciais continuadas de Proteção Social.

Os pisos correspondem, então, ao nível de proteção que o serviço, programa ou projeto está caracterizado.

Prestação de contas: A prestação de contas, pelos estados, Distrito Federal e municípios, dos recursos do co-financiamento federal dos serviços socioassistenciais é feita eletronicamente mediante o Relatório Anual de Execução Técnico-Físico-Financeira no Sistema de Informações Gerenciais do SUAS.

Ao final de cada exercício o gestor da Assistência Social deve, deve realizar o preenchimento do sistema da rede SUAS, bem como submeter as informações do sistema à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, para a aprovação.

No que tange aos documentos comprobatórios (notas fiscais, recibos, faturas, entre outros legalmente aceitos) das despesas realizadas na execução do objeto das transferências, devem ser mantidos em arquivo, na sede do município, em boa ordem e conservação, identificados, e a disposição do MDS e dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de cinco anos ou pelo prazo determinado em legislações específicas.

Verificada a omissão na prestação de contas ou outra irregularidade grave, o MDS instaurará tomada de contas especial (se necessário) e solicitará à Comissão Intergestores Bipartite (CIB) a desabilitação do município, após comunicação ao gestor estadual, e os repasses financeiros posteriores são migrados para o Fundo Estadual de Assistência Social até decisão final sobre o nível de gestão do município.

De acordo com a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, arts. 94, 95 e 96, haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração, e deve a contabilidade, manter registros sintéticos dos bens móveis e imóveis. Para efeito de classificação da despesa, considera-se material permanente o de duração superior a dois anos (art. 15; § 2º). Assim, é necessário que se proceda ao inventário dos bens permanentes, com sua devida descrição, visando à guarda e à conservação dos bens além de prevenir possíveis extravios.

Para a prestação de contas dos recursos recebidos, relativos ao Índice de Gestão Descentralizada - IGD, segundo informações contidas no Caderno Informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada do PBF, com a publicação da Medida Provisória nº 462 de 14 de maio de 2009, estados, Distrito Federal e municípios deverão submeter suas prestações de contas às respectivas Instâncias de Controle Social e, em caso de não aprovação, os recursos

financeiros transferidos deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma a ser regulamentada pelo Poder Executivo Federal.⁹

⁹ Caderno informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada do PBF – IGD Pg. 20 [www.mds.gov.br/bolsa família/manuais e publicações](http://www.mds.gov.br/bolsa_familia/manuais_e_publicacoes).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema desenvolvido neste trabalho de conclusão de curso privilegiou a discussão sobre a gestão da Política de Assistência Social com foco no financiamento e Fundo Municipal de Assistência Social, pois se entende que a partir da aplicação de recursos é que se torna possível realizar as ações que incidem diretamente na questão social, sendo possível a alteração da realidade nos municípios. Ao final deste estudo percebe-se que as discussões sobre esses temas ainda são tímidas, sendo assim dificultando de certa forma a construção de algo mais efetivo. Compreende-se também que toda a construção da Política de Assistência Social nos Municípios em geral, faz parte de um processo que deve não somente ser entendido pelo Estado, mas concomitantemente pelo próprio município, afinal o não entendimento do processo dificulta a plena gestão da política em questão.

A partir do monitoramento realizado pelo escritório regional de Curitiba e acompanhado pela SETP sede nos municípios do litoral foi possível constatar que em geral possuem dificuldades de constituição do FMAS, de entendimento de algumas questões pertinentes a este tema. Em comparação à um panorama geral realizado em todos os municípios do Estado foi possível perceber que a dificuldade apresentada pelos municípios do litoral é compatível com a dificuldade dos outros que compreendem o Estado do Paraná.

Contudo, após análise do material e observações dos técnicos do escritório regional, conclui-se a importância de criar uma orientação que defina de forma mais específica os pontos que apresentam como dificuldade na gestão financeira da Assistência Social, lembrando que as situações apontadas são critérios para o recebimento de recursos, que por sua vez implica nas ações realizadas aos indivíduos que necessitam da Assistência Social, que por sua vez age nas diversas expressões da questão social.

Entendendo que a nova dinâmica estabelecida a partir da NOB-SUAS, amplia a autonomia dos municípios para alocação dos recursos federais repassados via fundo. No que se trata de responsabilidades da gestão da Política de Assistência Social, esta vem sendo construída de forma progressiva, pode-se perceber pela descentralização político administrativo, que por sua vez permite autonomia para que o município possa organizar sua rede de proteção social.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Tanya Maria Macedo (coordenadora). **A política social brasileira 1930 – 64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Fundação Economia e Estatística, 1983.

BEHRING, Elaine Rossetti.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Ed. Cortez, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em <<http://pt.wikisource.org>>. Acesso em 16 mar. 2010

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para conselhos da área de assistência social**. 2 edição. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2009.

BRESSAN, Carla. **Fundo de Assistência Social**. In: MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.). Fundos Públicos e Políticas Sociais. Fundos Públicos. — São Paulo: Instituto Polis, 2004. (Publicações Polis, 45) Anais do Seminário “Fundos Públicos e Políticas Sociais”; São Paulo, Agosto de 2002

CARVALHO, Maria do B., Gestão social alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabete de Melo e RAICHELIS. Rachel. (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: IEE, 1999.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. SILVEIRA, Jucimeri Isolda . FOWLER, Marcos Bittencourt. BATTINI, Odária. SCHONS, Selma Maria. **Política pública da Assistência Social no Estado do Paraná: Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social história significado e instrumentação**, Curitiba: CIPEC; CPIJTS, 2003.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Relações Sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico metodológica**. São Paulo, Cortez, 2005.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão pública de serviços sociais**. Curitiba: Ibpx, 2007.

_____. **Lei nº 4.320 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**, 1993.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec-abrasco, 1998.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. 2004. Disponível em <www.mds.gov.br/concursos/pss-2008/pnas_final.pdf>. Acesso em 02 mar. 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Caderno informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada do PBF.

MONTAÑO, Luiz Carlos. **Microempresa na Era da Globalização**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política:** idéias para a reforma do Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

_____. **Portaria 448 de setembro de 2002.** Divulga o detalhamento das naturezas de despesa, 339030 - Material de Consumo, 339036 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, 339039 - Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica e 449052 - Equipamentos e Material Permanente, de acordo com os anexos I, II, III, IV, respectivamente, para fins de utilização pela União, Estados, DF e Municípios

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe com os fios das políticas: avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo n. 53, 1997.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e seguridade social no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2010.

_____. **SUAS: configurando os eixos de mudança**. Capacita SUAS. Volume 1, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, Brasília, 2008.

TENÓRIO, Fernando G. **Flexibilização organizacional:** mito ou realidade? Rio de Janeiro: FGV, 2001

VIEIRA, Evaldo A. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 53. São Paulo: Cortez, 1997.